

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 197.696 van 12 november 2009
in de zaak A. 79.488/X-8276.**

In zake : de b.v.b.a. ITEGEMS AUTOPARK,
die woonplaats kiest bij
advocaat P. VAN RILLAER,
kantoor houdende te 2820 BONHEIDEN,
Putsesteenweg 8

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat S. STEVENS,
kantoor houdende te 2800 MECHELEN,
Schuttersstraat 15-17.

DE RAAD VAN STATE, Xe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de b.v.b.a. ITEGEMS AUTOPARK op 23 juli 1998 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 8 juni 1998 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening houdende verwerping van het beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van 3 juli 1997 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen waarbij haar de vergunning is geweigerd voor het regulariseren van een magazijn en een scheidingswand in betonplaten aan de Isschotweg 107 te Heist-op-den-Berg, kadastraal bekend sectie C, nrs. 320/e2, s, c2 en d2;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur T. DE WAELE;

Gelet op de beschikking van 12 mei 2003 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 25 mei 2009 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 19 juni 2009;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat P. VAN RILLAER, die verschijnt voor de verzoekende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur T. DE WAELE;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. De feiten

1.1. De verzoekende partij exploiteert aan de Isschotweg 107 te Itegem (Heist-op-den-Berg), kadastraal bekend sectie C, nrs. 320/e2, s, c2 en d2, een handel in tweedehandswagens en onderdelen.

1.2. De voornoemde percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan Mechelen, vastgesteld bij koninklijk besluit van 5 augustus 1976, gelegen in agrarisch gebied.

De percelen liggen niet binnen de grenzen van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet-vervallen verkaveling.

1.3. Voor de handelsinrichting werden in het verleden reeds een aantal beslissingen genomen in verband met bouwaanvragen.

Op 15 december 1964 werd aan Florent De Belder, medeoprichter van de verzoekende partij, een bouwvergunning verleend “voor het aanleggen van een opslagruimte voor ten minste 10 gebruikte voertuigen en/of ten minste 10 ton schroot”, met betrekking tot een perceel gelegen te Itegem, Mechelse Steenweg, sectie C, nr. 320/a en d.

Op 8 juni 1971 werd aan Florent De Belder een bouwvergunning verleend voor “het bouwen van een toonplaats” aan de Mechelsesteenweg, sectie C, nr. 320/q en 321/a te Itegem.

1.4. Op 29 november 1990 verkrijgt de verzoekende partij van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen een vergunning om op de terreinen schroot en maximaal 75 autowrakken op te slaan, met de mogelijkheid van bewerking voor de recuperatie van onderdelen. De geldigheidsduur van deze vergunning loopt tot 22 oktober 1993.

Voor de verdere exploitatie wordt de milieuvergunning geweigerd bij besluit van 3 juli 1997, alsook bij besluit van 20 mei 1998. Beide weigeringsbesluiten worden door de verzoekende partij aangevochten voor de Raad van State. Deze annulatieprocedures zijn respectievelijk gekend onder G/A 75.645/VII-15.915 en G/A 79.487/VII-16.904. Bij arrest nr. 132.984 van 24 juni 2004 wordt het beroep in de zaak G/A 75.645/VII-15.915 verworpen. Het besluit van 20 mei 1998 wordt bij arrest nr. 141.187 van 24 februari 2005 vernietigd (zaak G/A 79.487/VII-16.904).

1.5. Op 3 mei 1995 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij het gemeentebestuur van Heist-op-den-Berg een bouwaanvraag in voor onder meer “het regulariseren van een magazijn”.

Het magazijn is 40,70 meter lang, 13,80 meter breed en heeft een nokhoogte van 5,10 meter. Het gebouw is dwars op het perceel ingeplant.

1.6. Tijdens het openbaar onderzoek wordt door een aantal burens een collectief bezwaarschrift ingediend.

1.7. De afdeling Land van AMINAL verleent op 22 juni 1995 een ongunstig advies. Zij stelt hierbij dat de “uitbreiding van een niet-agrarisch bedrijf” niet vergunbaar is, omdat zij niet het gevolg is van “VLAREM-voorschriften die een verbetering van het leefmilieu tot gevolg hebben”.

1.8. Op 29 augustus 1995 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Heist-op-den-Berg een gunstig preadvies, op voorwaarde dat het groenscherm langs de voorzijde verplaatst wordt, “zoals aangeduid op het plan”. Het gemeentebestuur overweegt verder nog dat de

“uitbreiding noodzakelijk is teneinde dit bedrijf verder te kunnen exploiteren overeenkomstig de voorgeschreven algemene en sectoriële voorwaarden”.

1.9. Op 12 januari 1996 brengt de gemachtigde ambtenaar een ongunstig advies uit om de reden dat “(h)et perceel is gelegen in agrarisch gebied, waar enkel volwaardige landbouwbedrijven toegelaten zijn”.

Om dezelfde reden weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Heist-op-den-Berg op 23 januari 1996 de gevraagde vergunning.

1.10. Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij administratief beroep aan bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen.

Bij besluit van 3 juli 1997 verwerpt de bestendige deputatie dit beroep, op basis van de strijdigheid met de bindende voorschriften van het gewestplan.

1.11. Tegen dit weigeringsbesluit van de bestendige deputatie wordt beroep aangetekend bij de bevoegde Vlaamse minister, die bij het thans bestreden besluit van 8 juni 1998 dit beroep ongegrond verklaart. Het besluit luidt onder meer:

“(…)

Overwegende dat de grond volgens het gewestplan Mechelen, vastgesteld bij koninklijk besluit van 5 augustus 1976, gelegen is in het agrarisch gebied; dat zulk gebied, overeenkomstig artikel 11 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, bestemd is voor de landbouw in de ruime zin en behoudens bijzondere bepalingen enkel de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen alsmede de woning van de exploitanten mag bevatten, benevens verblijfsgelegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt en ook de para-agrarische bedrijven;

Overwegende dat artikel 43, §2, zesde tot en met laatste lid van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, stelt dat bij het verlenen van een gunstig advies de gemachtigde ambtenaar mag afwijken van de voorschriften van een ontwerp-gewestplan of gewestplan indien de aanvraag betrekking heeft op (...); ofwel op het uitbreiden van een bestaand vergund gebouw met uitzondering van woningbouw met een gebouw of een vaste inrichting op de voorwaarde dat de uitbreiding het noodzakelijk gevolg is van overeenkomstig het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning voorgeschreven algemene, sectoriële of bijzondere voorwaarden strekkende tot het bevorderen van de kwaliteit van het leefmilieu; (...)

Overwegende dat door de Administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer, afdeling Land op 22 juni 1995 volgend ongunstig advies werd verleend:

<< Het betreft de uitbreiding van een niet-agrarisch bedrijf waarvan een aantal constructies niet vergund zijn, in het landbouwgebied.

Uitbreidingen van zonevreemde bedrijven kunnen echter enkel worden toegestaan indien zij het gevolg zijn van VLAREM-voorschriften die een verbetering van het leefmilieu tot gevolg hebben.

Aangezien de hier voorziene uitbreiding niet beantwoordt aan deze voorwaarde, wordt ongunstig advies verstrekt.>>;

(...)

Overwegende dat de gewestplannen bindend zijn zowel voor de particulier die op een grond wenst te bouwen als voor de vergunningverlenende overheid; dat ervan slechts kan worden afgeweken in de gevallen en op de wijze zoals in de wet voorzien; dat appellant zelf niet in de landbouw actief is; dat volgens de planologische voorschriften constructies enkel kunnen opgericht worden in functie van een werkelijk landbouwbedrijf; dat betreffende aanvraag met een louter commerciële bestemming geen deel uitmaakt van een werkelijk landbouwbedrijf; dat voornoemde niet zoneëigen constructies aldus strijden met de bindende bepalingen van het gewestplan;

Overwegende dat de plannen, als beoordelingscriterium, niet expliciet duiden op een (regularisatie van de) uitbreiding van het bedrijf in het kader van de in het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning voorgeschreven algemene, sectoriële of bijzondere voorwaarden strekkende tot het bevorderen van de kwaliteit van het leefmilieu; dat uit het beroep bij de bestendige deputatie inzake de exploitatievergunning duidelijk blijkt dat dit gebouw niet opgericht wordt ter bevordering van het milieu; dat op deze plannen enkel een magazijn met ontvangstlokaal, zijnde een loutere bedrijfstechnische uitbreiding, werd ontworpen; dat in dit kader artikel 43, §2 niet toepasselijk kan gesteld worden; dat deze uitbreiding immers in se enkel geschiedt ter verhoging van de opslagcapaciteit; dat bijgevolg geen vergunning kan verleend worden; dat het beroep van de particulier dient te worden verworpen;

(...)”.

2. Gegrondheid van het beroep

2.1. Het eerste middel

2.1.1. Het aangevoerde middel

De verzoekende partij zet haar eerste middel als volgt uiteen:

“1. Op 15 december 1964 werd door het College van Burgemeester en Schepenen bouwvergunning verleend ‘voor het aanleggen van een opslagruimte voor ten minste 10 gebruikte voertuigen en/of ten minste 10 ton schroot’.

Deze bouwvergunning is definitief verworven.

Ingevolge het Gewestplan Mechelen, vastgesteld bij KB van 5 augustus 1976, werd het perceel omgevormd in agrarisch gebied.

Het bestreden besluit heeft de regularisatie ten onrechte geweigerd omdat de aanvraag betrekking heeft op een louter commerciële bestemming die geen deel uitmaakt van een landbouwbedrijf en omdat deze constructie niet zoneëigen is en aldus in strijd met de bindende bepalingen van het gewestplan.

De inrichting van verzoekster is immers een stedenbouwkundig behoorlijk vergund bedrijf.

De exploitatie van de inrichting is conform met de voorschriften van de bouwvergunning van 15 december 1964 en dus ook met de stedenbouwkundige voorschriften vermits die voorschriften bepaald werden door de bouwvergunning en niet door het nieuwe Gewestplan Mechelen. Een gewestplan kan immers geen afbreuk doen aan bouwvergunningen die regelmatig verleend werden voor het gewestplan tot stand kwam.

De regularisatie werd derhalve ten onrechte geweigerd omdat de constructie een louter commerciële bestemming heeft vermits op 15 december 1964 een definitieve bouwvergunning verleend werd aan verzoekster voor een gebouw met identiek dezelfde bestemming waarvan de constructie deel uitmaakt.

2. Daardoor wordt tevens het ‘rechtszekerheidsbeginsel’ geschonden. Dit algemene rechtsbeginsel omvat:

- * een verbod van retroactiviteit;

- * een verbod van intrekking, tenzij binnen welbepaalde termijnen (die in casu verlopen zijn);

- * de eis van overheidswege opgewekte verwachtingen na te komen. (...)

Het is duidelijk dat dit algemeen rechtsbeginsel geschonden wordt door de bestemming van het bedrijf van verzoekster onverenigbaar met de stedenbouwkundige voorschriften te verklaren en door de regularisatie om die reden te weigeren terwijl het bedrijf stedenbouwkundig behoorlijk vergund is sinds 15 december 1964 ingevolge een definitieve bouwvergunning”.

In haar laatste memorie voegt de verzoekende partij daaraan nog toe dat in zoverre het bestreden besluit de vergunning weigert op grond van de overweging “dat volgens de planologische voorschriften constructies enkel kunnen opgericht worden in functie van een werkelijk landbouwbedrijf; dat betreffende aanvraag met een louter commerciële bestemming geen deel uitmaakt van een werkelijk landbouwbedrijf; dat voornoemde niet zone-eigen constructies aldus strijden met de bindende bepalingen van het gewestplan”, het rechtszekerheidsbeginsel wordt geschonden.

2.1.2. De beoordeling van het eerste middel

Artikel 2, §1, eerste tot derde lid van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 luidt als volgt:

“De Vlaamse regering verleent bindende kracht aan de streek-, gewest- en gemeenteplannen.

Alle voorschriften van de plannen van aanleg hebben dezelfde bindende kracht, ongeacht of zij grafisch zijn voorgesteld of niet.

De plannen hebben verordenende kracht. Zij blijven gelden totdat zij door andere plannen kunnen worden vervangen na een herziening. Er mag alleen van worden afgeweken in de gevallen en in de vormen door dit decreet bepaald”.

Artikel 11.4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna: het inrichtingsbesluit) bepaalt onder meer:

“De agrarische gebieden zijn bestemd voor de landbouw in de ruime zin. Behoudens bijzondere bepalingen mogen de agrarische gebieden enkel bevatten de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfsgelegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven. Gebouwen bestemd voor niet aan de grond gebonden agrarische bedrijven met industrieel karakter of voor intensieve veeteelt, mogen slechts opgericht worden op ten minste 300 m van een woongebied of op ten minste 100 m van een woonuitbreidingsgebied, tenzij het een woongebied met landelijk karakter betreft (...)”.

Een magazijn, deel uitmakend van een autohandel is uiteraard vreemd aan enige landbouwbestemming in de zin van artikel 11 van het inrichtingsbesluit.

In zoverre de verzoekende partij aanvoert dat de vergunningverlenende overheid het rechtszekerheidsbeginsel heeft geschonden “door de bestemming van het bedrijf van (de verzoekende partij) onverenigbaar met de stedenbouwkundige voorschriften te verklaren en door de regularisatie om die reden te weigeren terwijl het bedrijf stedenbouwkundig behoorlijk vergund is sinds 15 december 1964 ingevolge een definitieve bouwvergunning”, dient te worden vastgesteld dat de vergunning van 1964 betrekking had op de opslagruimte als dusdanig, zoals aangeduid op het bij de vergunning gevoegde plan, terwijl het bestreden besluit betrekking heeft op een aanvraag van de verzoekende partij die, onder meer, handelt over een nieuw, zonder vergunning opgetrokken, te regulariseren magazijn.

Het voorwerp van de huidige aanvraag is derhalve geenszins hetzelfde als dat van de vergunning van 1964. Zo dit wel het geval zou zijn, valt trouwens niet in te zien waarom de verzoekende partij een regularisatie vroeg. De verzoekende partij vermag zich dan ook geenszins op enige vorm van “rechtszekerheid”, uitgaande van de vergunning van 1964, te beroepen.

Het eerste middel is ongegrond.

2.2. Het tweede middel

2.2.1. Het aangevoerde middel

De verzoekende partij zet haar tweede middel als volgt uiteen:

“Bij beslissing van de Bestendige Deputatie van de Provincieraad van Antwerpen van 29 november 1990 werd aan verzoekster een milieuvergunning verleend.

Deze vergunning steunt expliciet op de bouwvergunning van 15 december 1964.

De vergunning luidt inderdaad:

‘Gelet op de bouwvergunning verleend door het schepencollege op 15 december 1964...

...Aan (verzoekster) wordt vergunning verleend voor opslag van schroot en max. 75 autowrakken met bewerking voor recuperatie van onderdelen te Heist-op-den-Berg, Isschotweg 107 op het deel Sie C, nr. 320 e dat vergund is onder de bouwvergunning van 15 december 1964.’

Onder deze beslissing mocht verzoekster erop vertrouwen dat de exploitatie van haar inrichting beschouwd wordt als verenigbaar met de stedenbouwkundige voorschriften vermits de exploitatie uitdrukkelijk vergund werd onder de voorwaarden van de bouwvergunning. Verzoekster mag immers, zoals alle burgers, vertrouwen op een vaste gedragslijn van de overheid.

Door diezelfde exploitatie nu in het besluit onverenigbaar te verklaren met de stedenbouwkundige voorschriften en door om die reden de regularisatie te weigeren miskent de overheid het ‘zorgvuldigheidsbeginsel’ volgens recente rechtspraak ‘vertrouwensbeginsel’ genoemd (...).

Het ‘vertrouwensbeginsel’ behoort tot de Belgische rechtsorde (...).

In haar laatste memorie voegt de verzoekende partij hieraan nog toe dat “de bestendige deputatie (...) wel expliciet (heeft) stilgestaan bij de verenigbaarheid van de activiteiten met de stedenbouwkundige voorschriften vermits de beslissing van 29 november 1990 uitdrukkelijk verwijst naar de bouwvergunning van 15 december 1964 om vervolgens de gevraagde vergunning toe te staan” en dat “(h)et ‘vertrouwensbeginsel’ wordt geschonden wanneer de exploitatie eerst uitdrukkelijk vergund werd als zijnde niet strijdig met de stedenbouwkundige voorschriften en wanneer de milieuvergunning voor die exploitatie vervolgens geweigerd wordt wegens tegenstrijdigheid met de stedenbouwkundige voorschriften”.

2.2.2. De beoordeling van het tweede middel

De milieuvergunning en de stedenbouwkundige vergunning maken deel uit van twee onderscheiden administratieve procedures. De Vlaamse minister, bevoegd voor de ruimtelijke ordening, is bij zijn oordeel over de planologische toelaatbaarheid van een bouwwerk geenszins gebonden door enige beslissing omtrent de toelaatbaarheid van een uitbating.

Bovendien kon de verzoekende partij uit de houding van de bestendige deputatie geen verwachtingen putten omtrent de houding die de minister zou aannemen.

Het tweede middel is eveneens ongegrond.

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op twaalf november 2009, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. BOVIN,	staatsraad,
	P. LEFRANC,	staatsraad,
Mevr.	G. SCHEVENEELS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

G. SCHEVENEELS.

R. STEVENS.